

# INDICE

<b>PREFAZIONE.....</b>	<b>13</b>
<b>1. LE DEFINIZIONI DI SPESA PUBBLICA NELLA FINANZA CONTEMPORANEA .....</b>	<b>17</b>
1. Emersione del fenomeno della spesa pubblica nello Stato contemporaneo .....	17
2. L'analisi della spesa pubblica.....	18
3. Nozione tradizionale di spesa pubblica nelle norme di contabilità pubblica .....	21
4. La spesa pubblica come espressione di attività amministrativa .....	22
5. Il concetto di spesa nella scienza aziendale.....	23
6. Definizione e metodi di analisi nella scienza delle finanze.....	25
7. Evoluzione nella finanza pubblica contemporanea .....	26
8. Profili di statistica economica: le spese pubbliche come erogazioni dell'aggregato amministrazioni pubbliche .....	27
9. Limiti dell'equazione metodologica spesa pubblica – spesa delle amministrazioni pubbliche: lo scorporo di settori delle amministrazioni pubbliche in società per azioni .....	31
Riferimenti bibliografici.....	33
<b>2. TIPOLOGIA DEI SISTEMI REGOLATORI DELLA SPESA PUBBLICA.....</b>	<b>34</b>
1. Profili generali.....	34
2. Il sistema della spesa pubblica nel modello della finanza limitata.....	35
3. Il sistema della spesa pubblica nel modello della finanza funzionale: linee generali .....	37
4. La teoria della finanza funzionale: l'assetto istituzionale ed amministrativo della finanza pubblica in Italia .....	38

5. Il sistema della spesa pubblica nel modello della finanza pubblica diretta a garantire l'armonia sociale.....	41
6. Il sistema della spesa pubblica nella finanza di riequilibrio: linee generali.....	43
7. La spesa pubblica nella finanza di riequilibrio: leggi di spesa e leggi di bilancio.....	44
8. La spesa pubblica nella finanza di riequilibrio: la pubblica amministrazione.....	45
9. Il sistema della spesa pubblica nel modello della finanza pubblica di riequilibrio: autonomie e decentramento.....	47
10. Il modello della finanza pubblica di riequilibrio: i controlli.....	48

### **3. I DATI QUANTITATIVI DELLA SPESA PUBBLICA IN ITALIA (1973-2003).....51**

1. Un quadro del movimento espansivo della spesa pubblica nei Paesi industrializzati fra la fine dell'800 ed il secolo XX.....	51
2. L'espansione della spesa pubblica in Italia dalla finanza limitata al 1993.....	53
3. I fattori principali di espansione: la spesa per interessi e la spesa per prestazioni sociali.....	57
4. Tendenza alla flessione del peso relativo della spesa per il personale....	58
5. L'andamento della spesa per consumi intermedi e per i contributi alla produzione.....	60
6. La spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche: variazione nel tempo e disaggregazione.....	61
7. La classificazione funzionale della spesa pubblica.....	65
8. L'analisi disaggregata della spesa pubblica per amministrazioni centrali ed amministrazioni locali.....	69
9. La spesa sociale.....	74
10. Una particolare categoria di spesa: la spesa militare e la spesa per la sicurezza.....	79
Riferimenti bibliografici.....	83

### **4. I PROCESSI: LA STRUTTURA DELLA DECISIONE DI SPESA....84**

1. La spesa pubblica come fenomeno di processo.....	84
2. I processi politici della spesa pubblica.....	85

3. I processi del diritto pubblico.....	87
4. Governo e Parlamento nell'impostazione della spesa pubblica.....	88
5. Organi rappresentativi ed organi di governo nell'impostazione della spesa degli enti pubblici ai diversi livelli istituzionali .....	90
6. Limiti posti dalle norme europee al potere decisionale del Parlamento in materia di spese pubbliche .....	93
7. La decisione delle spese pubbliche ed il principio di valutazione .....	94
8. La fase preliminare della decisione sulle spese pubbliche: le leggi di spesa .....	95
9. La fase di programmazione: il documento di programmazione economico-finanziaria e la spesa pubblica.....	96
10. La decisione della spesa pubblica: il bilancio pluriennale o altri documenti di programmazione di medio termine negli enti territoriali .....	102
11. La decisione della spesa pubblica: la legge finanziaria.....	103
12. La decisione della spesa pubblica: il bilancio di previsione e la sua efficacia sulla spesa dello Stato e degli altri livelli di governo .....	108
13. Le procedure di formazione del progetto di bilancio .....	109
14. Poteri del Governo e del Parlamento nella decisione di bilancio.....	113
15. Il peso relativo del Governo e Parlamento nelle scelte di bilancio in una recente analisi in ambito internazionale .....	115
Riferimenti bibliografici.....	117

## **5. L'ESECUZIONE DELLE DECISIONI DI SPESA: LE PROCEDURE DI GESTIONE.....119**

1. La gestione della spesa pubblica e la separazione fra attività di indirizzo e attività di gestione.....	119
2. Il modello di amministrazione di risultato nell'ambito dell'attività di spesa pubblica.....	126
3. Le regole di contabilità pubblica per l'adempimento delle obbligazioni delle pubbliche amministrazioni.....	128
4. Le fasi del procedimento di spesa pubblica nell'impostazione tradizionale .....	128
5. Le fasi del procedimento di spesa pubblica in una visione più moderna .....	129
6. La prima fase discrezionale dell'impegno .....	130
7. La fase non discrezionale di adempimento dell'obbligazione di spesa pubblica .....	133
8. Natura giuridica del procedimento di spesa pubblica .....	134

9. La gestione dei residui .....	135
10. I tempi del procedimento di esecuzione della spesa ed i ritardi nei pagamenti della spesa pubblica .....	137
11. Le cause del ritardo nei pagamenti da parte delle amministrazioni pubbliche .....	139
12. Danni e svantaggi del ritardo per il sistema delle imprese, per le famiglie e per la finanza pubblica .....	140
13. Analisi in termini giuridico-amministrativi .....	142
14. I possibili correttivi in sede di strutture amministrative e in termini di riforme normative .....	147
Riferimenti bibliografici .....	150

## **6. LE MANOVRE DELLA SPESA PUBBLICA .....151**

1. Il risanamento delle finanze pubbliche: recente obiettivo per i governi e le assemblee legislative .....	151
2. Il risanamento nell'esperienza finanziaria concreta .....	153
3. Strumenti per la correzione dell'andamento della spesa pubblica e per il rientro .....	154
4. Lontane manovre di risanamento nella finanza pubblica italiana .....	158
5. Effetti dell'azione di risanamento in Italia e dati quantitativi del decennio 1993-2003 .....	159
6. La prima fase del risanamento fra il 1992 ed il 1995 .....	162
7. La fase conclusiva del raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del saldo annuale al di sotto del 3% in termini di pil .....	164
8. Considerazioni conclusive sul risanamento del 1993-1997 .....	167
9. Una recente fase di interruzione del processo di risanamento: l'espansione della spesa pubblica nel 2003 .....	168
10. Un confronto internazionale .....	169
11. Azioni per il contenimento della spesa pubblica nel breve termine: gli interventi correttivi degli scostamenti rispetto alle previsioni di bilancio o dei documenti programmatici .....	173
12. Azioni per il contenimento della spesa pubblica nel breve termine: la correzione degli scostamenti relativi alla spesa farmaceutica. ....	177
13. Altri interventi legislativi per il contenimento della spesa nel bilancio .....	180
14. Osservazioni critiche sulla metodologia dei "tagli" alla spesa pubblica .....	181

15. Difficoltà ed ostacoli di carattere strutturale e politico-sociale per la consistente a stabile riduzione della spesa pubblica in Italia.....	183
16. Aree nelle quali potrebbe esplicitarsi un intervento incisivo di contenimento della spesa pubblica.....	188
17. Profilo politico-sociale delle riduzioni di spesa: la necessità di coesione istituzionale e di stabilità della direzione politica.....	190
Riferimenti bibliografici.....	193

## **7. NUOVE METODOLOGIE DI CONTROLLO SULLA SPESA PUBBLICA.....194**

1. I controlli sulla spesa pubblica in generale .....	194
2. Il sistema dei controlli sulla spesa nell'amministrazione pubblica tradizionale .....	195
3. Crisi e spinte evolutive dei controlli sulla spesa pubblica.....	196
4. Linee del nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica.....	197
5. Una nozione preliminare per lo studio dei controlli: l'efficacia della spesa pubblica.....	198
6.L'altra nozione preliminare: l'efficienza della spesa pubblica.....	200
7.La terza nozione chiave in materia di controlli: l'economicità della spesa pubblica .....	204
8. Il d. lgs. n. 286 del 1999 ed i controlli interni sulla spesa.....	204
9. Il controllo interno di regolarità .....	206
10.Il controllo di gestione .....	207
11.Il controllo per la valutazione della dirigenza .....	210
12.Il controllo strategico .....	210
13. Le funzioni di controllo della Corte dei conti .....	211
14.I controlli sulla spesa statale.....	215
15.I controlli sulla spesa delle regioni.....	217
16. I controlli sulla spesa degli enti locali.....	218
17. Il controllo sulla spesa degli enti pubblici istituzionali.....	219
18. Una forma di controllo atipico: il controllo collaborativo sulle spese delle regioni e degli enti locali .....	220
Riferimenti bibliografici: .....	223

## **8. OSSERVAZIONI E PROSPETTIVE .....225**

1. Il sistema della spesa pubblica in sintesi .....	225
---	-----

2. Affermazioni apodittiche nelle recenti impostazioni della teoria della spesa pubblica e dei controlli: gli idola fori nella finanza pubblica ...	225
3. Primo idolum: la presunta superiorità del modello organizzativo dell'impresa .....	227
4. Secondo idolum: la preminenza, nell'azione e nella valutazione della spesa pubblica, ai dati del risultato.....	231
5. Il terzo idolum della moderna teoria della spesa pubblica: la managerialità e l'imprenditorialità.....	233
6. Il quarto idolum: la assoluta misurabilità di tutti gli aspetti dell'azione di spesa e dei risultati .....	236
7. Le procedure di spesa nel sistema della nuova normativa ed il pericolo di nuovi appesantimenti derivanti da valutazioni e analisi di dati.....	241
8. Finalità istituzionali ed obiettivi nelle scelte di spesa delle amministrazioni pubbliche .....	242
9. Conseguenze dalla perdita del paradigma della legittimità della spesa pubblica .....	244
10. Verifica complessiva della inadeguatezza del nuovo sistema della spesa pubblica ai fini della soluzione dei gravi problemi del sistema Italia.....	245

**9. INDICAZIONI E PROPOSTE .....247**

1. La spesa pubblica come ponte fra le generazioni presenti e quelle future .....	247
2. Linee per una riconsiderazione del sistema di controlli sulla spesa pubblica .....	249
3. La necessità di approfondire un sistema di cultura originale della spesa pubblica delle metodologie delle scelte pubbliche .....	252
4. Il passaggio ad un approccio etico ai problemi della spesa pubblica ...	253

**BIBLIOGRAFIA.....257**